

## *Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave*

*Vedran Đulabić\**

Opisuje se proces nastanka i struktura novog hrvatskog Zakona o općem upravnom postupku. Smatra se da je novi Zakon izraz konzervativnijeg pristupa koji vodi više računa o hrvatskoj tradiciji i postojećem stanju hrvatske javne uprave, a manje o potrebi njezine modernizacije. Poblizje se analiziraju neka rješenja novog Zakona u odnosu na Direktivu o službama u unutarnjem tržištu Europske unije iz 2006. (upravna simplifikacija, jedinstveno upravno mjesto, elektronička komunikacija, itd.). Posebna je pažnja posvećena institutu upravnog ugovora. Zaključuje se da novi Zakon ima nedovoljan modernizacijski potencijal.

*Ključne riječi:* hrvatska javna uprava, Zakon o općem upravnom postupku, upravna tradicija, modernizacija uprave, Direktiva EU o službama u unutarnjem tržištu, upravni ugovor

---

\* Mr. sc. Vedran Đulabić, asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

I. Nakon više od dvije godine javne rasprave i nomotehničke pripreme, Hrvatski sabor je 27. ožujka 2009. donio nov Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09).\*\* Novi ZUP je nakon više od pedeset godina primjene i nekoliko manje važnih promjena, stavio izvan snage stari ZUP iz 1956. Novi zakon stupa na snagu 1. siječnja 2010.

Proces izrade novog zakona odvijao se vrlo transparentno i na temelju široke javne rasprave u okviru CARDS projekta *Potpora reformi javne uprave i državne službe u Hrvatskoj*. Početak tog procesa formalno je obilježen donošenjem dokumenta Vlade *Polazišta i načela za modernizaciju općeg upravnog postupka u Hrvatskoj* iz rujna 2006. Nakon toga, Vlada je tijekom siječnja 2007. usvojila detaljniji strateški dokument *Smjernice Vlade RH za izradu novog zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske*. Tim su dokumentom utvrđena osnova načela i pristup izradi novog zakona, a utvrđeni su i temeljni koncepti koje treba ugraditi u novi zakon. Radna skupina CARDS projekta izradila je Nacrt zakona o općem upravnom postupku i po završetku projekta (rujan 2007.) predala ga Središnjem državnom uredu za upravu. Godinu dana nakon toga (tijekom rujna 2008.) značajno modificirani Nacrt ZUP-a upućen je u zakonodavnu proceduru. U veljači 2009., treća, ponovo značajno modificirana verzija ZUP-a upućena je u drugo čitanje, da bi Hrvatski sabor krajem ožujka 2009. usvojio novi Zakon o općem upravnom postupku. Nakon okončanja CARDS projekta bitno je reducirana transparentnost izrade novog zakona, tako da je na kraju zakon donesen bez uvida šire znanstvene i stručne javnosti.

Iako je novi zakon bitno kraći od starog njegovim odredbama pokriven je širi krug društvenih odnosa. Podijeljen je jedanaest dijelova i sadržava 171 članak opremljen naslovom, što nije bio slučaj sa starim zakonom. Novi zakon, dakle, sadržava preko sto dvadeset članaka manje od starog. Brojni su članci pojednostavnjeni i lišeni suvišnih, deskriptivnih odredaba koje su opterećivale tekst, a imale su mali ili nikakav regulacijski učinak. Uvedeni su novi pojmovi, poput javnopravnog tijela, i razrađeni novi instituti, poput prigovora, upravnog ugovora, itd. Novi ZUP, dakle, donosi brojna pojednostavnjenja i novosti, ali njegova struktura i dalje u velikoj mjeri slijedi stari zakon, iako to ponekad možda i nije sasvim logično. Tako je npr. dio o ništavosti rješenja svrstan među pravne lijekove iako je možda

\*\* Ažurirani tekst izlaganja na tribini Sekcije prvostupnika javne uprave Instituta za javnu upravu koja je pod naslovom *Novi Zakon o općem upravnom postupku* održana na Društvenom veleučilištu u Zagrebu 26. ožujka 2009.

prikladnije da bude u dijelu koji uređuje rješenje, prvenstveno zbog toga što se ništavost ne bi trebala smatrati pravnim lijekom.

**II.** Očekivanja u pogledu novog Zakona prilično su različita i mogu se svrstati u dvije skupine. Na jednoj su strani očekivanja onih dijelova znanstvene, stručne, ali i određenog dijela međunarodne javnosti prisutne u RH (konzultanti i eksperti iz zemalja EU, Delegacija EK, itd.), koji su smatrali da će novi Zakon o općem upravnom postupku biti jedan od ključnih instrumenata modernizacije ne samo upravnog postupka već i cjelokupne javne uprave. Taj stav utemeljen je na brojnim argumentima koji u obzir uzimaju potrebu ozbiljne reforme i modernizacije hrvatske državne i javne uprave. Promjena društvenog konteksta zahtijeva temeljitu modernizaciju rada i postupanja javne uprave, odnosa prema građanima, snaženja duha služenja javnom interesu, itd. Trebalo bi otvoriti prostor za upotrebu novih tehnoloških dostignuća koja su već odavno postala dio svakodnevnog života i naveliko se koriste u privatnom sektoru. Pored toga, u novi bi Zakon trebalo ugraditi i neke nove institute koji su primjereni modernom shvaćanju javne uprave, poput upravnog ugovora, realizacije načela sve na jednom mjestu (*one stop shop*), itd. Upravni postupak također ne treba biti kopija sudskih postupaka, već treba odgovoriti na specifične zahtjeve suvremenog upravnog postupanja. Nije zanemariv ni učinak koji bi novi zakon trebao imati na dodatnu afirmaciju upravne struke. Dakle, novi bi Zakon trebao biti jedna od poluga koja će otvoriti značajniji prostor za modernizaciju javne uprave.

Na drugoj su strani oni dijelovi domaće znanstvene i stručne javnosti koji polaze od svojevrstne glorifikacije starog ZUP-a te ističu avangardni pristup njegovih tvoraca sredinom 1950-ih. Po njima bi novi Zakon trebao u što je moguće manjoj mjeri odstupati od staroga i to ne samo u pogledu sadržaja, već i u pogledu strukture i drugih karakteristika. Često se kao opravdanje, za taj pristup ističe domaća pravna tradicija, a nerijetko je riječ i o nekoj vrsti emocionalne privrženosti starom Zakonu. To dovodi do otpora promjenama, odnosno njihova svođenja na što je moguće manju mjeru, što bi u krajnjem slučaju trebalo dovesti do zadržavanja dosadašnje prakse u postupanju tijela javne uprave.

Imajući u vidu izneseno, nameće se pitanje koliki su dosezi novog Zakona. Ima li novi Zakon potreban modernizacijski potencijal koji bi trebao osigurati ne samo modernizaciju upravnog postupanja već cjelokupnog djelovanja javne uprave utemeljenog na novijem, tj. modernijem shvaćanju javne uprave? Posebno u pogledu njezine uloge u gospodarskom i društvenom razvoju zemlje, odnosu prema građanima i poduzetnicima,

služenja javnom interesu i tome slično. Dok se prva verzija Zakona iz rujna 2007., iako značajno različita od domaće (u)pravne tradicije, može velikim dijelom smatrati izrazom prvog od navedenih pristupa, konačni tekst ZUP-a, usvojen u Hrvatskom saboru, u značajnoj se mjeri približava drugom pristupu. Konačni je tekst Zakona spoj tradicije i modernizacije, ali je u tom odnosu svakako veći naglasak na tradiciji. U nekim je dijelovima novi Zakon ipak (pre)detaljan, a o tome možda zorno svjedoči da je propisano sedam dijelova rješenja s ukupno dvadeset četiri elementa koje rješenje mora sadržavati. Primjena sredstava IKT još uvijek je (pre)oprezna i vezana uz posebne zakone (o elektroničkoj ispravi i elektroničkom potpisu), a mogućnost korištenja upravnog ugovora krajnje je restriktivno uređena, čime je korištenje tog instituta svedeno na minimum. Konačni tekst Zakona ne sadržava ni definiciju upravnog akta, već ističe jedino da se o upravnoj stvari odlučuje rješenjem te da sukladno zakonu akt kojim se odlučuje o upravnoj stvari može imati i drugi naziv (čl. 96).

**III.** Neka od rješenja novog ZUP-a treba dovesti u vezu s novijim nastojanjima prema upravnom pojednostavnjenju (*administrative simplification*) u pravu EU. Značajan iskorak prema upravnom pojednostavnjenju u pravu EU učinjen je 2006. donošenjem Direktive o službama u unutarnjem tržištu (*Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market*). Zemljama članicama ostavljeno je tri godine za njezinu provedbu u nacionalnom zakonodavstvu, a spomenuti trogodišnji rok ističe krajem 2009.<sup>1</sup> Osnovni cilj donošenja tog akta je podizanje projekta izgradnje jedinstvenog tržišta EU na višu razinu. Po svemu sudeći, riječ je o značajnijem iskoraku koji bi trebao odigrati važnu ulogu u stimuliranju dinamičnosti sektora usluga, kao jednog on najvitalnijih sektora europskog gospodarstva.

Pored doprinosa izgradnji jedinstvenog tržišta usluga na području EU, Direktiva ima značajan utjecaj na postupanje upravnih tijela zemalja članica. Direktiva, između ostalog, obvezuje zemlje članice na preispitivanje postupaka i drugih formalnosti koje se tiču pristupa i obavljanja određenih djelatnosti u sektoru usluga te na njihovo pojednostavnjenje ako nisu dovoljno jednostavne za stranke (čl. 5/1). Ističe se obveza prihvaćanja isprava koje potvrđuju zadovoljavanje određenih standarda

<sup>1</sup> Čl. 44/1 Direktive o uslugama ističe da je rok za donošenje potrebnih zakona i podzakonskih akata za njezinu provedbu 28. prosinca 2009. Pored toga, zemlje članice imaju obvezu obavijestiti Europsku komisiju o poduzetim mjerama usmjerenim prema provedbi Direktive.

izdanih u drugim zemljama članicama i iznimke od navedenog načela (čl. 5/2, 3). Još je nekoliko ključnih instituta upravnog pojednostavnjenja koji direktno utječu na upravne postupke zemalja članica EU. Riječ je o jedinstvenim mjestima za kontakt, postupku putem sredstava elektroničke komunikacije između uprave i građana, pravnim posljedicama u slučaju »šutnje uprave« te upravnoj suradnji između zemalja članica.

Kroz stvaranje pravne osnove za uspostavu jedinstvenih mjesta za kontakt (*points of single contact*) (čl. 6, 7), Direktiva realizira načelo »sve na jednom mjestu« (*one stop shop*). Time treba ostvariti nekoliko ciljeva. S jedne strane, fizičkim i pravnim osobama nastoji se omogućiti lakše i brže ostvarivanje prava, dok se, s druge strane, nastoji osigurati interno povezivanje i bolja koordinacija javnopravnih tijela. Poduzetnicima treba omogućiti jedinstveno provođenje postupaka i obavljanje drugih formalnosti potrebnih za početak obavljanja gospodarske djelatnosti, što uključuje dobivanje različitih potvrda, obavijesti i obrazaca potrebnih za izdavanje odobrenja za obavljanje djelatnosti, kao i različite obrasce za upis u određeni registar, popis ili bazu, odnosno za registraciju kod profesionalnih tijela i udruženja. U kontekstu EU radi se o značajnom progresu prema uspostavi funkcionalnog unutarnjeg tržišta. Uz to, Direktiva prilično detaljno navodi koje se informacije trebaju dobiti te koje se radnje mogu poduzeti putem jedinstvenih mjesta za kontakt (čl. 7). Kroz odredbe o jedinstvenom upravnom mjestu (čl. 22) novi je ZUP također stvorio pretpostavke za realizaciju načela sve na jednom mjestu. Za razliku od Direktive, odredbe novog ZUP-a prilično su općenite, pa je za realizaciju jedinstvenog upravnog mjesta potrebno jako i odlučno upravno vodstvo koje će osigurati osnivanje i učinkovito djelovanje novih organizacijskih jedinica u pojedinim javnopravnim tijelima. U suprotnom, prijeti opasnost da odredbe o jedinstvenom upravnom mjestu ostanu mrtvo slovo na papiru.

Nadalje, Direktivom se u znatnoj mjeri promovira koncept vođenja upravnog postupka putem sredstava elektroničke komunikacije (*procedures by electronic means*) (čl. 8). Time se pridonosi realizaciji koncepcije elektroničke uprave (*e-administration*) utemeljene na širokoj upotrebi sredstava informacijsko-komunikacijske tehnologije u svakodnevnom radu javne uprave. Cilj koncepcije elektroničke uprave jest omogućiti pružanje velikog broja upravnih usluga »na daljinu«, tj. bez potrebe dolaska u javnopravno tijelo ili slanja dokumenata običnom poštom. Sukladno čl. 8. Direktive, elektronička komunikacija treba pokriti cijeli postupak od podnošenja zahtjeva sve do izdavanja rješenja. Nekoliko je iznimaka od navedenog načela, kao što su inspekcijski nadzor nad prostorijama i

opremom te kontrola fizičke spremnosti i osobnog integriteta (*personal integrity*) pružatelja usluga.

Novi ZUP sadržava odredbe o elektroničkoj komunikaciji, ali ih vezuje uz posebne zakone o elektroničkoj ispravi i elektroničkom potpisu. To bi moglo ograničiti upotrebu sredstava elektroničke komunikacije za veliku većinu stranaka koje još uvijek ne raspolažu tehničkim mogućnostima izdavanja elektroničkih isprava i stavljanja elektroničkog potpisa. Međutim, za većinu je stranaka još uvijek ostalo nejasno kakva je, primjerice, pravna narav poruke poslana javnopravnom tijelu elektroničkim putem (tzv. e-mailom). Je li novi ZUP mogao i trebao urediti korištenje adrese elektroničke pošte u upravnom postupku? Je li se moglo regulirati obvezno uvođenje adrese elektroničke pošte javnopravnog tijela za potrebe vođenje određenih vrsta upravnog postupka (npr. neposrednog rješavanja)? Itd.

Direktiva ističe pozitivnu fikciju u slučaju šutnje uprave, iako otvara mogućnost drugačijem uređenju navedene materija u zakonodavstvu zemalja članica u slučaju zaštite javnog interesa odnosno interesa trećih osoba (čl. 13/4).

Pored svega navedenog, Direktivom je postavljen pravni temelj upravnoj suradnji između zemalja članica, čime se podrazumijeva uspostava učinkovitih mjera za suradnju u pogledu nadzora pružatelja i kvalitete njihovih usluga, uspostavu mjesta za olakšavanje kontakta (*liason points*) s drugim članicama i Europskom komisijom, osiguravanje drugim članicama pristup vlastitom registru pružatelja usluga, itd. (čl. 28). Te će odredbe postati relevantne za RH pristupanjem u punopravno članstvo EU.

**IV.** Upravni ugovor kao jedna od najznačajnijih novina upravnog postupka u Hrvatskoj zavrjeđuje temeljitiju analizu. U pogledu tog instituta očekivanja su bila vrlo velika, što pokazuje i činjenica da njegovu uvođenju u hrvatski pravni sustav nitko iz znanstvenih i stručnih krugova nije oponirao. Međutim, u pogledu uređenja upravnog ugovora vidljiva je svojevrsna evolucija shvaćanja. Iz tog razloga potrebno je sagledati kako je taj institut bio uređen u nekoliko verzija ZUP-a koje su prethodile konačnoj verziji koju je usvojio Hrvatski sabor. Prva verzija novog Zakona iz rujna 2007. polazila je od pretpostavke da je upravni ugovor dopušten u slučaju da priroda upravne stvari dopušta sklapanje ugovora, da upravno tijelo ima ovlast odlučivanja na temelju diskrecijske ocjene te da sklapanje ugovora nije isključeno posebnim zakonom. Prema tome, upravni je ugovor bio ekvivalent upravnom aktu i upravno tijelo moglo je odlučiti hoće li se u konkretnom slučaju koristiti upravnim ugovorom ili klasičnim oblikom odlučivanja u upravnoj stvari, tj. upravnim aktom. Takva je regulacija bliža

njemačkom shvaćanju upravnog ugovora koje ga promatra kao jednu od dvije »ruke« upravnog tijela koje samo odlučuje kojom će djelovati. Time je otvorena široka mogućnost primjene upravnog ugovora ne samo u klasičnim upravnim stvarima već i u slučaju suradnje između javnopravnih tijela. Upravni ugovor bio je dio definicije upravne stvari, a poseban zakon mogao je u određenim upravnim područjima isključiti njegovu primjenu ako je to bilo potrebno.

Druga verzija ZUP-a iz rujna 2008. značajno reducira primjenu upravnog ugovora, i to samo na slučajeve kad je njegovo sklapanje predviđeno posebnim zakonom. Riječ je o upravnim ugovorima po izričitoj odredbi zakona gdje primjena upravnog ugovora ovisi o posebnom zakonu kojim se uređuje određeno upravno područje. Uz to, ističe i da se upravni ugovor može sklopiti i radi izvršenja prava i obveza utvrđenih u izreci rješenja. Prema toj odredbi, primjena upravnog ugovora više nije pravilo upravnog postupanja, već je njegova primjena vezana uz poseban zakon. Pored toga, uvedena je i koncepcija prema kojoj se upravni ugovor smatra instrumentom izvršenja rješenja, što je bliže francuskom shvaćanju tog instituta.

Konačno, usvojeni tekst ZUP-a iz ožujka 2009. stoji na stajalištu vrlo oprezne primjene upravnog ugovora sadržavajući odredbe prema kojim je još više ograničena mogućnost primjene tog instituta. Nekoliko je elemenata koji karakteriziraju upravni ugovor prema novom Zakonu. Prije svega, takav ugovor mogu sklopiti javnopravno tijelo i stranka, i to radi izvršenja prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar. Pored toga, sklapanje upravnog ugovora moguće je samo ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora. Posebnim zakonom ne bi bilo moguće proglasiti upravnim ugovorom određene kategorije ugovora koji ne sadržavaju sva navedena obilježja.

Iznesene napomene otvaraju nekoliko pitanja u vezi s primjenom tog instituta u hrvatskom pravnom sustavu. Prije svega, koje će značajnije učinke polučiti novo uređenje upravnog ugovora? Uređenjem upravnog ugovora hrvatski zakonodavac u potpunosti se opredijelio za redukciju njegove primjene svodeći je na nekoliko tradicionalnih područja upravnog djelovanja kao što su, primjerice, koncesije i javne nabave. Odgovor na pitanje može li se tako koncipiran upravni ugovor primjenjivati na širokom području modernog upravnog djelovanja je negativan. Naime, izvan područja primjene upravnog ugovora ostaju brojni i značajni ugovori koji počivaju na suradnji javnopravnih tijela, a koji su nezaobilazan dio suvremenog upravnog djelovanja. Ugovori o suradnji javnopravnih tijela u pogledu obavljanja komunalnih službi, zajedničke realizacije razvojnih

projekata (npr. razvojni ugovor po uzoru na francuski *Contrat de plan*) i dalje ostaju obični ugovori privatnog prava. Također, otvoreno je pitanje trebaju li nakon uvođenja upravnog ugovora u hrvatski pravni sustav egzistirati dva akta u istom predmetu (rješenje i ugovor), posebno ako je u pogledu obaju akata predviđen sličan put pravne zaštite koji u oba slučaja kulminira sporom pred upravnim sudom. Takvo se rješenje vjerojatno moglo opravdati činjenicom da hrvatsko pravo nije poznavalo institut upravnog ugovora, pa je put pravne zaštite bio drugačiji. Protiv rješenja pravna se zaštita nakon okončanja upravnog postupka mogla potražiti na upravnom sudu, dok se spor u povodu ugovora vodio pred sudom opće nadležnosti. Uvođenjem upravnog ugovora u pravni sustav RH više nema potrebe da u istoj stvari egzistiraju dva akta. Upravni bi ugovor trebao biti uključen u definiciju upravne stvari, pa bi mehanizam pravne zaštite bio bitno pojednostavljen.

Nije zanemarivo ni pitanje u kojoj mjeri odredbe novog ZUP-a o upravnom ugovoru omogućavaju zaštitu javnog interesa. To posebno dolazi do izražaja u slučaju raskida ugovora zbog promijenjenih okolnosti. Novi zakon propisuje da se upravni ugovor može, zbog promijenjenih okolnosti, mijenjati sporazumom stranaka (čl. 152). Ako se stranke o izmjeni ugovora ne suglase ili ako javnopravno tijelo ne pristane na izmjenu, javnopravno tijelo ima mogućnost jednostranog raskida upravnog ugovora. Na prvi pogled navedeno rješenje osigurava zaštitu javnog interesa jer javnopravno tijelo ima mogućnost jednostranog raskida ugovora čime je njegov položaj ojačan i omogućava mu se intervencija u slučaju kada to zahtijeva javni interes. Pored raskidanja ugovora javnopravno tijelo može tražiti i naknadu štete.

Međutim, je li raskidanje upravnog ugovora uvijek najbolje rješenje za upravni ugovor u slučaju promijenjenih okolnosti? Ilustracija na primjeru ugovora o javno-privatnom partnerstvu zorno pokazuje da to uvijek i ne mora biti najbolji mehanizam zaštite javnog interesa. Pretpostavimo da je neki grad kao jedinica lokalne samouprave (javnopravno tijelo) sklopio upravni ugovor o izgradnji velikog sportskog objekta javne namjene s privatnim partnerom po modelu javno-privatnog partnerstva. Nakon provedenog natječaja i donošenje rješenja kojim je izgradnja povjerena najboljem ponuditelju sklopljen je ugovor o javno-privatnom partnerstvu. Nedugo nakon sklapanja ugovora i početka realizacije projekta postane očito da je tlo na kojem objekt treba sagrađiti iznimno vlažno i zahtijeva dodatne skupe troškove sanacije da bi projekt bio realiziran na vrijeme. Projekt je bio dobro pripremljen i ne radi se o propustu privatnog partnera, već je zaista riječ o okolnostima koje se objektivno nisu mogle predvidjeti prilikom skla-



panja ugovora. Privatni subjekt smatra da novonastali problemi podižu troškove realizacije projekta za 30%. S druge, pak, strane, grad smatra da su realni troškovi povećani svega 10–15% te da se privatni partner koristi novonastalom situacijom kako bi osigurao ekstraprofit, jer je svjestan da je izgradnja sportske dvorane preduvjet održavanja velikog međunarodnog sportskog događanja, a svjestan je kratkoće rokova za izgradnju, što javnog partnera stavlja u nepovoljan položaj. Stoga, privatni partner ne pristaje na izmjenu ugovora i prihvaćanje uvjeta koje je predložio grad. Izgradnja dvorane blokirana je na nekoliko mjeseci, a sukladno novom ZUP-u gradu preostaje jedna od dviju opcija: pristati na uvjete privatnog partnera i ugovoriti izdvajanje neopravdano visokih dodatnih sredstava ili jednostrano raskinuti ugovor i tražiti novog privatnog partnera koji će biti u stanju preuzeti započeti projekt te dovršiti dvoranu na vrijeme kako bi se održao navedeni sportski događaj. Istovremeno, grad će morati pokrenuti postupak naknade štete protiv privatnog partnera s kojim je raskinuo ugovor. Pritisnut rokovima održavanja međunarodnog natjecanja i nastojeći izbjeći negativni publicitet, grad će vjerojatno posegnuti za pragmatičnim rješenjem i pristati na promjenu ugovora, iako to dovodi do nepotrebnog rasipanja javnih sredstava. Ključno pitanje u ovom slučaju jest postoji li i neka druga mogućnost izlaska iz navedene situacije koja je prikladnija zaštiti javnog interesa. Prema novom ZUP-u ne postoji, ali komparativno pravo poznaje i druge mehanizme zaštite javnog interesa primjenjive na spomenuti hipotetični slučaj. Javnopravno tijelo ne priznaje promijenjene okolnosti kao valjan razlog izmjene upravnog ugovora, već privatni subjekt ostaje u obvezi izvršenja ugovora jer je prije svega riječ o realizaciji javnog interesa, a naknadno se privatnom partneru može naknaditi eventualna nastala šteta zbog novonastalih okolnosti.

**V.** Uolikoj će mjeri novi Zakon poslužiti kao poluga modernizacije hrvatske javne uprave? Evidentno je da novi ZUP sadržava brojne novine, nomotehnička poboljšanja te jednostavnije i preglednije strukturiran tekst. U velikoj je mjeri novi ZUP u pogledu strukture oslonjen na stari Zakon, što će javnopravnim tijelima koji ga budu primjenjivali vjerojatno predstavljati značajnu olakotnu okolnost prilikom detaljnijeg upoznavanja s njegovim odredbama. Uređeni su novi instituti, reducirana i pojednostavnjena broj pravnih lijekova, uz istovremeno širenje pravne zaštite na veći broj upravnih aktivnosti. Valja očekivati da bi to trebalo stimulirati modernizacijski potencijal novog zakona. Hoće li se on realizirati ovisi o faktorima koji su izvan zakonskog teksta, a to je voljnost političke i upravne elite da modernizira javnu upravu i pokrene nužne promjene sustava.

Međutim, kao što je pokazano kod instituta upravnog ugovora koji bi trebao biti jedna od najvećih novina domaćeg upravnog postupka, čini se kako nije učinjen značajniji iskorak. Sadašnja koncepcija upravnog ugovora omogućuje vrlo ograničeno područje njegove primjene, a to nije u skladu s novijim upravnim razvojem i podvođenjem javne uprave pod načelo zakonitosti. Značajna područja upravnog djelovanja poput suradnje javnopravnih tijela radi realizacije zajedničkih razvojnih projekata, obavljanja brojnih javnih službi i druga slična područja kooperacije ostala su izvan područja primjene instituta upravnog ugovora. Zbog toga, određeni dijelovi javne uprave vjerojatno će nastaviti s dosadašnjom praksom koja nije uvijek davala najbolje rezultate.

#### THE NEW CROATIAN LAW ON GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE AS A LEAVER OF PUBLIC SECTOR MODERNISATION

##### *Summary*

*The author describes the process of drafting and the structure of the new Croatian Law on General Administrative Procedure. It is considered that the new Law is a result of conservative approach that takes more care of Croatian tradition and the current state of the Croatian public administration than of the necessity of its modernisation. The paper contains a detailed analysis of certain solutions of the new Law compared with the EU Directive on Services in the Internal Market of 2006 (administrative simplification, the point of single administrative contact, electronic communication, etc.). Special attention is given to the institute of administrative contract. It is concluded that the new Law has insufficient modernisation potential.*

**Key words:** *Croatian public administration, the Law on General Administrative Procedure, administrative tradition, modernisation of public administration, the EU Directive on Services in the Internal Market, administrative contract*